



贸易和发展理事会  
发展筹资问题政府间专家组  
第二届会议  
2018年11月7日至9日，日内瓦

## 发展筹资问题政府间专家组第二届会议报告

2018年11月7日至9日在日内瓦万国宫举行



## 目录

|                                    | 页次 |
|------------------------------------|----|
| 导言.....                            | 3  |
| 一. 发展筹资问题政府间专家组的行动.....            | 3  |
| A. 发展筹资：债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题..... | 3  |
| B. 发展筹资问题政府间专家组采取的其他行动.....        | 5  |
| 二. 主席的总结.....                      | 6  |
| A. 开幕全体会议.....                     | 6  |
| B. 发展筹资：债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题..... | 7  |
| 三. 组织事项.....                       | 12 |
| A. 选举主席团成员.....                    | 12 |
| B. 通过议程和安排工作.....                  | 12 |
| C. 通过发展筹资问题政府间专家组第二届会议报告.....      | 13 |
| 附件                                 |    |
| 一. 发展筹资问题政府间专家组第三届会议临时议程.....      | 14 |
| 二. 出席情况.....                       | 15 |

## 导言

发展筹资问题政府间专家组第二届会议于 2018 年 11 月 7 日至 9 日在日内瓦万国宫举行。贸易和发展理事会主席宣布第二届会议开幕。

### 一. 发展筹资问题政府间专家组的行动

#### A. 发展筹资：债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题

##### 商定政策建议

发展筹资问题政府间专家组，

重申大会关于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的 2015 年 7 月 27 日第 69/313 号决议，该议程是《2030 年可持续发展议程》的组成部分，支持和补充《2030 年可持续发展议程》，有助于将其执行手段的具体目标与具体政策和行动结合起来，并重申坚定的政治承诺，本着全球伙伴关系和团结精神，应对挑战，为可持续发展筹措资金并在各级营造有利的环境，

回顾《内罗毕共识》，\* 各成员国在其中重申加强支持联合国贸易和发展会议(贸发会议)作为联合国系统内综合处理贸易与发展问题以及金融、技术、投资和可持续发展领域相互关联问题的协调中心，在落实发展筹资问题国际会议成果和《2030 年可持续发展议程》方面的作用，

重申贸发会议需要继续开展发展筹资方面的重要工作，以加强其支持发展中国家的能力，

强调必须实现所有可持续发展目标和一切执行手段，特别是目标 17，

1. 表示注意到大会题为《主权债务重组进程的基本原则》的第 69/319 号决议，又回顾贸发会议《促进负责任的主权放款和借款原则》；

2. 建议贸发会议继续开展实质性工作，探讨债务危机和债务可持续性面临的挑战对执行《2030 年可持续发展议程》的系统性影响，特别侧重长期债务可持续性的工作，并加强有关预警监测系统的工作；

3. 认识到以往的金融和经济危机对贫穷产生了特别不利的影响，并强调为解决这些危机而采取的战略有时会加剧收入和财富不平等；

4. 确认特别提款权作为国际储备资产所发挥的作用，承认特别提款权分配有助于补充应对世界金融和经济危机的国际储备，从而为包括发展中国家在内的国际金融体系的稳定和全球经济复原力作出贡献，又确认需要继续审查特别提款权的作用，包括特别提款权在国际储备体系中可能发挥的作用；

5. 确认需要减少对私人信用评级机构评估的默认依赖，包括在监管方面，并促进加强竞争，采取措施避免在提供信用评级方面产生利益冲突；建议国际金融机构和银行机构继续提高风险评级机制的透明度，指出主权风险评估应尽

\* TD/519/Add.2。

量采用客观和透明的参数，高质量的数据和分析会有助于这一工作；并鼓励贸发会议继续就这一问题开展工作；

6. 强调资本管制仍然是主权国家手中的有用工具，但必须以微妙和敏感的方式加以利用，不会消除流入，而是谨慎地管理资本逆转的影响和成本；

7. 建议为应对不断演变的新债务危机而采取的措施力求减少而不是加剧贫穷、不平等、不对称和导致全球金融危机的其他因素；

8. 建议各国支持多边主义，避免任何对受影响国家债务可持续性产生不利影响的单边主义，并在这方面敦促各国避免采取阻碍发展特别是阻碍发展中国家发展的单方面胁迫性措施，包括非法制裁，同时考虑到联合国大会的决议，包括 2003 年 12 月 23 日第 58/198 号决议以及 2005 年 8 月 12 日提交大会的关于上述事项的报告(A/60/226)；

9. 关切地注意到小岛屿发展中国家的外债存量总额 2008 至 2017 年增加了一倍多，小岛屿发展中国家的平均债务与国内生产总值的比率从 2008 年的 28.3% 上升到 2017 年的 58.2%，一些小岛屿发展中国家债务与国内生产总值的比率远远超过 100%，外债与出口的比率 2017 年上升到惊人的 163.8%；

10. 肯定债权人作出的努力，并邀请债权人给予受自然灾害影响的发展中国家更大的灵活性，使这些国家能够在顾及本国经济和社会具体状况和需要的情况下解决本国债务问题；

11. 强调解决小岛屿发展中国家环境脆弱性和日益加剧的债务脆弱性的举措需要考虑到包括小岛屿发展中国家在内许多中等收入国家面临的进一步进行结构转型的顽固障碍，并将重点从短期扩大到包括长期债务的可持续性问题；

12. 欢迎拉丁美洲和加勒比经济委员会的债务与气候适应行动互换倡议，认为这是一种备选办法，有助于缓解和适应气候变化的后果，同时减轻加勒比国家的债务负担；

13. 认识到国际社会最近为方便所有发展中国家获得国际公共资金而采取的措施，例如增加世界银行的资本，并建议审查目前的资格和毕业标准，以便利中等收入小岛屿发展中国家获得优惠资金，例如在资格标准中列入环境脆弱性指标；

14. 请贸发会议继续目前关于长期债务可持续性的分析工作，并加强评估有关可持续发展目标的投资要求，以纳入减缓和适应气候变化的需要和自然灾害的影响；

15. 表示注意到国际货币基金组织、世界银行集团和 20 国集团最近为强调在国家各级有效报告、记录和监测债务数据的重要性而采取的举措，强调透明度和问责制对于支持负责任的主权借贷至关重要，并请捐助国考虑增加对旨在提高下游债务管理能力的技术合作方案的支持；

16. 鼓励联合国系统，包括世界银行集团、国际货币基金组织和其他相关利益攸关方继续开展分析活动，并应要求向各国政府提供债务管理及数据库操作和维护方面的政策咨询和技术援助，在这方面建议贸发会议继续就债务问题开展分析和政策工作并提供技术援助，包括债务管理和金融分析系统方案，以此不仅提高债务数据记录的及时性和准确性，而且扩大公共部门和其他相关债务数据的

覆盖范围，特别是迄今未记录的或隐藏的债务工具、或有负债和更复杂的债务工具；

17. 重申认为履行所有官方发展援助承诺仍然至关重要，应认真考虑混合融资工具的适当结构和使用的，以确保涉及包括公共—私营伙伴关系在内的混合融资项目公平分担风险和回报，纳入明确的问责机制，并符合社会和环境标准，将公私伙伴关系的成本纳入债务分析；

18. 强调履行所有官方发展援助承诺仍然至关重要；官方发展援助提供者重申各自的官方发展援助承诺，包括许多发达国家承诺实现官方发展援助占国民总收入 0.7% 以及给予最不发达国家的官方发展援助占国民总收入 0.15% 至 0.20% 的指标，并敦促所有其他国家加紧努力，增加官方发展援助，并为实现官方发展援助的具体目标作出更多的实际努力；

19. 建议根据个案情况促进减免债务，包括酌情取消债务，并进行债务重组，作为预防、管理和化解债务危机的工具；

20. 鼓励各国政府注意少数不合作的债券持有人有能力阻止债务危机国家债务的重组工作，鼓励债务人和债权人同心协力，起草相应的债券协议；

21. 确认根据贸发会议成果文件 TD/519/Add.2、大会第 72/203 号、第 69/313 号和第 63/303 号决议以及经济及社会理事会第 2011/39 号决议，在发展筹资问题国际会议和贸发会议四年期会议的范围内，贸发会议发展筹资问题政府间专家组提供技术咨询和分析，包括与《2030 年可持续发展议程》执行目标和手段有关的系统性问题的建议，通过贸易和发展理事会提供给经济及社会理事会高级别会议；

22. 回顾经济及社会理事会第 2011/39 号决议中的决定，并建议大会在其第七十三届会议期间审查这一事项，以期根据大会第 71/215 号和第 72/203 号决议支持大会主席和秘书长的的工作；

23. 回顾大会请政府间专家组介绍其工作成果，作为对发展筹资后续行动论坛的一项经常性投入(大会第 72/204 号决议，第 27 段)，并在这方面建议通过贸易和发展理事会介绍该政府间专家组的工作成果，作为对经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的定期投入。

闭幕全体会议  
2018 年 11 月 9 日

## B. 发展筹资问题政府间专家组采取的其他行动

### 发展筹资：债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题

1. 在 2018 年 11 月 9 日闭幕全体会议上，发展筹资问题政府间专家组通过了一系列商定政策建议，以供贸易和发展理事会审议(第一章，A 节)。

### 发展筹资问题政府间专家组第三届会议临时议程

2. 在闭幕全体会议上，政府间专家组还通过了会议室提供的非正式文件所载第三届会议临时议程的议题和指导问题(附件一)。

## 二. 主席的总结

### A. 开幕全体会议

3. 联合国大会主席<sup>1</sup> 强调了发展筹资问题政府间专家组第二届会议在发展中国家债务脆弱性日益加剧的背景下的重要性。她呼吁与会者考虑接触“债务业务”越来越多的发展中国家如何能够保持足够的国内政策空间，以充分应对不利的国际经济条件和治理并保护其公民的福祉。她还呼吁在更广泛的扩大发展资金需要背景下，均衡考虑使用债务作为融资工具所产生的风险和机会。她强调了加强纽约和日内瓦在发展融资问题上协同增效的重要性，并呼吁贸发会议继续为可持续和包容性发展调动财政资源提供创新想法。

4. 联合国经济及社会理事会主席<sup>2</sup> 也欢迎本届会议议题的及时性及其在帮助确保提供主权融资以满足实施《2030 年可持续发展议程》投资需要方面的重要性。她承认发展中国家目前广泛受到金融和债务压力困扰，强调全球状况对发展中国家债务可持续性恶化和小岛屿发展中国家气候变化的推动作用。她请与会者探讨发展中国家的迫切需要，以在不恶化债务负担的情况下满足与可持续发展目标有关的投资需求，并探讨国际社会可以做些什么来支持这些努力，包括通过更有效的主权债务重组机制应对未来的破产问题。她提及经济及社会理事会发展筹资论坛承诺探讨创新融资工具和发挥官方债权人更有效的作用，她鼓励与会者研究进一步的政策备选办法以应对日益加剧的债务脆弱性，这将对 2019 年经济及社会理事会发展筹资论坛审议工作的重要投入。

5. 发展筹资问题政府间专家组第二届会议主席强调了发展中国家债务脆弱性日益加剧的深层原因，即不受限制地推进金融化以及发展中国家几乎无法控制的严重金融市场危机风险。他强调联合国和贸发会议借助联合国大会主席关于国际货币和金融体系改革专家委员会的工作，在推动全球经济治理采取替代性和有利于发展的办法方面的重要作用。

6. 政府间专家组第二届会议副主席兼报告员重申发展中国家日益加剧的金融和债务危机的严重性和复杂性，强调必须提供实施手段，包括可靠的新资金，使发展中国家能够实现其目标，包括可持续发展目标。她呼吁发达国家尊重和加速实施《2030 年议程》，并在提供资金、技术转让和能力建设支持等方面加大力度。

7. 贸发会议副秘书长也对发展中国家不断恶化的债务可持续性以及需要系统地解决与日俱增的全球债务问题表示关切。她强调对于 2008 年全球金融危机应对政策不足在发展中国家目前的困难方面所起的作用，并重申贸发会议作为联合国发展筹资后续行动和审查进程五大机构利益攸关方之一，在从发展的角度解决这些困难方面的具体作用。副秘书长进一步强调贸发会议发展筹资问题政府间专家组与更广泛的联合国后续进程之间强有力的协同增效至关重要。她感谢 Friedrich Ebert 基金会对本届会议的支持。

<sup>1</sup> 视频发言。

<sup>2</sup> 视频发言。

8. 贸发会议全球化和发展战略司司长介绍了秘书处本届会议的背景说明，指出近年来发展中国家不断变化的债务危机发展迅速，其中许多国家已从早期的债务减免倡议中受益。他强调债务作为繁荣的阴暗面的作用，对限制增长的紧缩方案不平衡的负担表示担忧，这种不平衡负担加剧了赤字经济体的宏观经济失衡。与此同时，尽管人们重新呼吁加强多边主义，但却几乎不重视采取更系统的办法，改革多边一级主权债务重组机制。

9. 一些区域集团代表和许多与会代表也普遍对发展中国家的巨大和日益加剧的债务挑战表示关切，并强调这些挑战限制了加强国内资源调动以履行与可持续发展目标相关承诺的努力。区域集团和代表对国际货币基金组织目前对债务可持续性评估和调整方案的做法表示不满，认为对紧缩政策的关注阻碍了发展。一位代表强调，发展中国家目前财政困难的根源在于投机金融市场，其模糊的做法已经脱离了背后真正的经济活动，并呼吁作出多边努力，控制这些做法，对全球经济治理采取公开的符合伦理的做法。一些代表还指出，人们广泛认识到的发展中国家在气候变化和环境挑战面前的脆弱性，如小岛屿发展中国家的脆弱性，延伸到了内陆发展中国家和经常遭受严重干旱的国家。一个区域集团表示，贸发会议作为债务问题的协调中心的作用，包括改进主权债务重组机制和加强下游债务管理和透明度，得到了广泛承认，并与一些代表一道呼吁加强这一作用。

## B. 发展筹资：债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题 (议程项目 3)

10. 在本议程项目下，发展筹资问题政府间专家组举行了五次专题小组讨论，提出了商定政策建议。

### 发展中国家新的债务脆弱性——目前的状况

11. 在第一次专题小组讨论中，三位小组成员强调，如果不了解发展中经济体的系统性原因和后果，就不可能理解发展中经济体日益加剧的财政压力。一位小组成员指出，发达国家应对金融危机的对策是紧缩，不受管制的金融市场对发展中国家和发达国家的经济都产生了负面影响。

12. 一位小组成员说，发展中国家的脆弱性并不是因为没有组织起来或没有为自己创建政策空间；发展中国家受制于一个由不受管制的国际金融市场形成的政策樊篱的制约。大到不能倒的大银行受本国政府保护，也没有被追究责任。其结果是全球金融化和渗透到家庭和企业活动中的“债务业务”。在全球范围内，工人工资下降，开发银行失去支持企业的能力，比例越来越大的经济单位必须增加债务。

13. 另一位小组成员指出，需要限制金融来为实体经济服务，而非相反，并且需要重新让主权国家政府掌管资金流动。另一位小组成员说，美元作为全球货币的整合一直在增长，自全球金融危机以来，美元在国际信贷中的份额不断增长。全球金融危机爆发时，只有一个国家可以成为全球最终贷款人，而能否经受住另一场危机的问题仍然存在。

14. 一位小组成员指出，一些发展中国家进入国际资本市场的机会增加，加上全球利率处于历史低位，这在美利坚合众国利率不断上升的时代构成了挑战。

15. 另一位小组成员说，在大型发展中经济体和新兴市场，私营部门非金融债务在 2017 年已超过合并的国内生产总值(国内总产值)的 150%，以及随之而来的债务还本付息比率上升也仍然是这些经济体外债可持续性的主要问题。今后几年，发展中国家债务可持续性面临的潜在风险由于以下事实更加复杂：尽管主权借款国通过其国内债务市场大量发行债券降低了货币风险，但私人借款者的情况并非如此。公司经常以美元借入大量资金，从而使自己面临货币风险。这一趋势令人关切，因为此时美元利率上升，很可能对发展中国家的偿债造成进一步压力。

16. 一些代表指出，不应忽视官方发展援助作为可持续发展目标筹资来源的作用，特别是在应对气候变化挑战方面，并对一些国家仍未达到国际商定指标表示关切。一位小组成员指出，日本一直在增加其官方发展援助支出，而美国和欧洲联盟则在为发展中国家的基础设施提供新资金。新的发展融资来源正在出现，例如汇款流量增加。总体而言，有记录的汇款总额现已超过官方发展援助流量，在某些国家，汇款在需求方面发挥了重要作用。需要进一步分析新的发展融资来源，例如混合融资和对冲基金的投资概况。

17. 一位代表回顾了历史上巴黎俱乐部在债务重组方面发挥的作用。然而，随着更复杂的工具和资金来源的出现，一位小组成员指出，今后债务重组很可能是在不同的论坛上进行。

#### **系统性风险和发展中国家金融脆弱性的全球驱动因素：改革需要和政策选择**

18. 在由四名成员组成的小组讨论中，一些小组成员说，发展中国家过去几十年特别容易受到系统性金融风险 and 脆弱性的影响，使许多国家陷入债务困境。目前的国际金融体系未能履行其承诺，因为这些国家已开始新一轮增加债务，危及其结构转型。

19. 另一位小组成员说，人们普遍承认，与上一次 1990 年代债务脆弱性情况不同，外币计价债务急剧增加是一个加重因素，因为使发展中国家更容易受到来自发达经济体的外部冲击，包括紧缩货币政策和货币升值。虽然发展中国家受益于发达经济体量化宽松方案带来的大量资本流入，但持续的紧缩导致资本流动突然逆转，特别是在负债最多的国家，助长了国际收支危机、汇率急剧贬值和偿债成本上升。虽然发展中国家的缓冲略微改善，但各国中央银行几乎没有回旋余地，无法应对资本外流的负面影响。一旦出现金融不稳定，货币政策就受到限制，汇率干预措施的效力不明确，而宏观审慎政策缓冲似乎过低，无法抵消大幅收紧的金融条件。

20. 作为一项重要建议，一些小组成员鼓励通过寻找将外债转换为国内债务的办法来减少对外币债务的风险敞口，同时承认这方面的障碍。

21. 一些代表团指出，由于与国内利率相比，外国利率相对较低，一些发展中国家的外债增长速度往往更快。一些代表说，如果发展中国家要实现可持续发展目标，利用外国流动性也是大型基础设施项目供资的关键。一位小组成员指出，只有在固定汇率制度下，以美元借款偿还更昂贵的国内债务才能奏效，如果本国货币贬值，将产生不利影响。他说，国内公共债务对私营部门的挤出效应是一个谬误；政府债券被公司用作进一步贷款的抵押。

22. 一些小组成员请发展中国家采取更全面的办法，克服这些障碍，确认贸易、债务和资金流动之间存在着不可分割的联系。一位小组成员提到，随着商品价格暴跌、贸易条件恶化和资本外流激增，冲击发展中国家的金融动荡会更加恶化。他建议按照欧洲主要大国过去的做法，通过利用国内开发银行，推行扩大经济活动和刺激国内收入和流动资金的国家政策，并建议有可能设立区域银行，为发展中国家提供流动性。一位代表和一位小组成员指出，刺激经济增长的政策包括旨在增加制造业增值和攀登价值链的产业政策以及扩张性财政政策，同时保持高水平的公共支出和适当的企业利润税收，推动内需。另一位代表说，一些国家还使用了双重汇率，例如区分制造业货物和金融交易以及南南特惠贸易协定，取得一些成效。

23. 小组成员强调，在所有发展中区域，外债大多以美元计值，并指出有必要摆脱“美元化”制度，一些小组成员呼吁对全球金融体系和机构进行深刻改革，如便利将外债转换为国内债务。一名小组成员还建议创建区域支付系统。

24. 另一位小组成员说，全球经济环境加大了主权债务可持续性的风险。他着重指出，紧缩的恶性循环持续存在，包括经济增长减缓，财政收入减少和债务困扰加剧，同时债务重组往往“来得太晚”，提供的减免“太少”，而且在第一次债务重组之后，很可能会重复其他重组或出现违约。问题的根源在于缺乏国际架构以及发行债务的国家的立法环境。例如，某些司法管辖区对拖欠付款实行惩罚性补偿利率，并对秃鹫基金的业务从宽处理。该小组成员和一些代表提出了为发展中国家制定更好的国内政策问题，旨在监管国际资本流动，采用敏感管理的资本管制措施，并在知情的情况下选择发行债务的管辖区。他们建议更大规模地采用或有债务，尤其是将债务负担与支付能力挂钩的债券，如国内生产总值增长债券。

25. 该小组成员还强调，有必要根据联合国《主权债务重组进程的基本原则》(A/RES/69/319)建立一个注重发展和以健全原则为基础的多国主权债务重组制度。

### 中等收入陷阱、环境脆弱性和主权债务可持续性：经验和对策

26. 在四人小组讨论期间，一名小组成员指出，世界经济中一个日益令人关切的问题是许多中等收入国家，特别是小岛屿发展中国家面临高债务比率，这就提出了在更易受环境冲击影响的情况下债务可持续性的关键问题，而环境冲击日益频繁和有害。小岛屿发展中国家的外债总额 2008 年至 2017 年增加了一倍以上，其债务与国内总产值的平均比率同期从 28% 增加到 58%，一些小岛屿发展中国家的比率超过 100%。虽然没有明确确定的债务可持续性门槛，但这取决于多种因素，例如贷款是否优惠、贷款期限和利率水平以及利率是固定的还是浮动的。现实情况是，在经历外部冲击时，债务水平可能会迅速上升，从本已很高的水平上升到不可持续的水平。2017 年飓风季节造成的破坏和损失是加勒比债务不断增加的一个主要驱动因素，

27. 另一位小组成员指出，一个国家能够或应该承担多少债务，不仅取决于债务可持续性水平，也取决于债务增长关系。一个典型的事实是债务与增长之间的关系，这种关系呈倒 U 型曲线：债务与国内生产总值比率的初始水平对经济增长有积极影响，但是这些影响会减弱，然后一旦债务比率超过 60%-70% 就变成负

值。债务负担沉重国家面临的一个关键问题是，这种负担剥夺了采取支持可持续增长和发展的政策所需要的财政空间。

28. 另一位小组成员强调，各国需要有执行反周期方案的灵活性，所施加的条件不应成为对采取这些措施的国家限制。

29. 一些小组成员指出，包括小岛屿发展中国家在内的中等收入国家面临的一个相关问题是，这些国家由于中等收入地位而无法获得优惠融资，这些经济体跌入了中等收入陷阱，由于劳动力从低生产率部门转移到高生产率部门的枯竭，其经济增长速度放缓，因此，竞争力被削弱。增长缓慢阻碍各国实现其全部潜力，也限制了应对气候变化相关冲击的能力。

30. 一些小组成员说，一个坚实的公共财政框架可以帮助各国改善治理、透明度和问责制。一位小组成员指出，有效的公共财务管理需要一个明确的债务管理战略。债务管理战略需要侧重债务性和非债务性资金流动在国家发展战略融资方面可以发挥的支持作用。各国必须认真选择现有筹资选项，并考虑其支持促进多样化和结构转型的投资项目的潜力。只要可能，应利用官方发展援助和优惠融资，而不是私人信贷。有效的债务管理可改善借贷成本。国家经验表明，多边、双边和市场参与者通常通过改善获得资金的途径来承认并奖励各国管理债务的工作，而为了避免无法管理的债务循环，又应对此进行战略管理。

31. 另一名小组成员指出，强调债务可持续性的代价可能很高，因为各国为实现可持续发展目标调动资源的能力受到限制。此外，债务管理战略侧重于一套不多的金融指标。就小岛屿发展中国家而言，这样做忽略了环境脆弱性对债务可持续性的经济、金融和社会影响。一些代表呼吁扩展制定灾害风险管理国家综合筹资框架的工具。一位小组成员说，另一个行动是将气候变化影响对小岛屿发展中国家的成本和资金需求评估纳入债务可持续性评估。

32. 一些小组成员说，债务管理需要辅之以旨在确保债务长期可持续性的额外措施。这些措施包括采用货币互惠信贷、深化国内债务市场和进一步促进对债务重组采取软性法律办法，例如贸发会议关于《促进负责任的主权放款和借款原则》。就自然灾害的情况而言，一些代表和小组成员强调国家应急信用工具和多边保险机制作为提供财政救济工具的作用。但一位小组成员表示，必须作出减免债务的努力和额外优惠融资。债务减免举措的设计应该考虑到从重债穷国倡议中吸取的经验教训，其中包括需要及时和大量减记债务，这可以决定性地确保债务可持续性，避免今后再度出现债务脆弱性的情况。此外，另一名小组成员指出，绿色气候基金提供的资金可用于资助拉丁美洲和加勒比经济委员会提议的创新债务互换，以解决加勒比的债务脆弱性问题。最后，一位代表建议，可以在联合国主持下建立一个全球灾害机制，向受自然灾害影响的国家提供大规模金融救济。

#### **最不发达经济体的债务脆弱性：国内和多边政策优先事项和政策选项**

33. 在接下来的四人小组讨论中，一位小组成员强调，近期债务水平的攀升有可能影响发展中国家的增长水平。由于国内债务违约会对国内经济和银行系统产生极大的负面影响，国内债务水平问题应受到更多关注。由于缺少可用信息来进行债务可持续性评估，在新贷款人之间进行协调，以及管理借款期限短、利率高的私营部门债务，因此发展中国家债务构成发生变化，增加了债务脆弱性。

34. 该小组成员还指出，债务水平攀升的后果是债务偿还负担加重，重新筹措资金风险上升，财政空间缩小，未尝债务对实体经济产生潜在影响。在国家层面，他建议各国扩大当地生产和加工，从而增大税基，改善财政管理，减少非法资本流动(如外国公司的少报和误报)，确保债务可持续性，使贷款利率低于经济增长率。在多边层面，这些行动需要多边支持来提高债务统计数字的透明度，加强债务管理能力。最后，多边计划应包含贸发会议的透明、合法、公正、善意和可持续性原则。

35. 另一位小组成员说，低收入发展中国家的债务脆弱性是多个因素导致的，包括商品价格冲击、薄弱的宏观财政管理、更高成本更高风险的资金来源，以及公共债务管理缺乏透明度。在这些因素作用下，大约 40% 的低收入发展中国家目前或处于债务危机中或面临遭遇债务危机的很大风险。全球利率急剧上升、全球经济增长疲软、商品价格波动以及财政调整执行不力等风险进一步威胁着公共债务水平的状况。他强调，合理的宏观财政框架、有针对性的政策改革、加强公共债务报告和公共债务管理能力建设对于解决债务脆弱性问题至关重要。

36. 另一位小组成员强调债务数据的重要性，提供关于债务水平和构成的及时、可靠和全面的数据是有效管理负债、财政管理、预防债务困扰、查明风险和减缓债务危机的先决条件。债务数据透明度对债务可持续性、金融政策和战略的制定以及善治十分重要。各国当前面临的挑战与数据完整性、及时性、准确性和数据报告等数据质量的缺陷相关。数据质量差导致债务脆弱性加剧、获得资金难度大、借贷成本增加以及债务压力。他强调，在当前环境下，各国都在处理诸多未知因素，改善数据质量是一国可控范围内的一个方面。债务组合和债务证券日趋复杂，体制框架薄弱，工作人员能力偏低以及管理系统不健全是各国所面临重大挑战的来源。债务数据记录能力建设以及强化对国际最佳做法的理解至关重要。各国需要国际社会提供更多支持，使其找到可行的解决方案，应对当前挑战。

37. 一位小组成员提出了主权金融中的软法律问题，软法律是债权人和债务人之间实现平等谈判的手段，是提高低收入发展中国家法律能力的方式。她建议根据贸发会议《促进负责任的主权借贷原则》，将软法原则发展为具有法律约束力和可执行的文书。该文书的拟订可以通过发布一套关于主权债务工具谈判和债务重组的专门技术法律标准，这是解决进一步强化借款人和贷款人责任的需要，以及解决债务脆弱性和加强债务可持续性方面的重要一步。她强调贸发会议作为公正、独立的国际机构在推进这项建议方面的重要作用。

38. 另一位小组成员强调，需要根据每个国家的具体特点和情况，对债务脆弱性作出有针对性的回应。

### **解决不可持续的债务负担：超越“一切照旧”？**

39. 在四人小组讨论期间，一名小组成员指出，最近宽松的全球货币政策已近尾声，而美元利率的攀升则有可能对发展中国家的债务偿还带来进一步压力。而这一局势的出现恰逢发展中国家尤其是非洲债务指标已经一直恶化。发展中国家更加依赖通过发行债券满足自身的融资需求，此举提高了这些国家通常以较低成本获得更多资金的能力，但同时也引发了违约情形下复杂而漫长的债务重组问题。一些小组成员说，这些新的脆弱性导致近两年来复杂主权债务重组的数量不断增加，其中与国有企业债务相关的债务数据缺乏透明度、逾期债款的存在和其他复杂的财务安排令债务重组成了漫长的过程。他们说，解决该问题需要进一步花大

力气对债务部门职员进行能力建设。国际货币基金组织、世界银行和贸发会议非常重视这项工作。

40. 一些小组成员和与会者表示，就偿还能力评估而言，广泛的共识是需要更多地关注财政调整，以保证社会保护和保障人权。他们强调了这一问题在当前环境下的重要性，因为更多的债务已转化为更大的偿债负担，进而减少了为政府方案供资的可用资源，妨碍实现可持续发展目标。

41. 一些小组成员和与会者说，人们一致认为，当前管理主权债务问题的系统无条理、低效率而且经常不公正。除了处理私人债权人不合作问题，还需要解决当前系统在处理巴黎俱乐部的官方双边债务方面的不足。此外，另一小组成员指出，基于大宗商品等抵押资产的新型债务欠款造成透明度和债务重组两方面的新问题，因为无意中将一类高级债权人引入了债务重组。

42. 另一位小组成员指出，一个可能的方法是双轨并行，在通过采取软性法律原则改善债务重组的同时改善合同方法。目前对于多边债务解决框架的讨论强调了现有系统的缺点，并且为继续努力弥合现行债务重组系统漏洞进一步提供了动力。也可以就一项触发暂停偿债的标准拟定一项国际协议，将其作为更广泛的国际债务重组机制的一个特点。一些小组成员和与会者指出，该方法可解决公认的“太少、太晚”问题，对此已有广泛共识，并可以限制不合作债权人的活动。

43. 一些代表和与会者指出，到目前为止，只有三个国家通过了阻止不合作债权人提起诉讼的法律，应该采取更多措施使更多国家采用此类法律。另一位代表指出，关于改进全球债务重组制度的问题，应该在所有利益攸关方之间开展广泛的协商进程，即为制定贸发会议《促进负责任的主权放款和借款原则》而实施的那种类型的程序。

### 三. 组织事项

#### A. 选举主席团成员

(议程项目 1)

44. 在 2018 年 11 月 7 日举行的开幕全体会议上，发展筹资问题政府间专家组选举保罗·奥基斯特先生(尼加拉瓜)为主席，Nozipho Joyce Mxakato-Diseko 女士(南非)为副主席兼报告员。

#### B. 通过议程和安排工作

(议程项目 2)

45. 在开幕全体会议上，政府间专家组还通过了 TD/B/EFD/2/1 号文件所载临时议程。议程内容如下：

1. 选举主席团成员
2. 通过议程和安排工作
3. 发展筹资：债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题

4. 发展筹资问题政府间专家组第三届会议临时议程
5. 通过发展筹资问题政府间专家组第二届会议报告

**C. 通过发展筹资问题政府间专家组第二届会议报告**  
(议程项目 5)

46. 在闭幕全体会议上，政府间专家组授权副主席兼报告员在主席领导下在会议结束之后完成第二届会议报告。

## 附件一

### 发展筹资问题政府间专家组第三届会议临时议程

发展筹资问题政府间专家组通过了第三届会议临时议程的下列议题和指导问题：

(a) 议题：

国际发展合作和相互关联的系统性问题\*

(b) 指导性问题的

(一) 如何履行《亚的斯亚贝巴行动议程》关于扭转最近官方发展援助下降的承诺，以及官方发展援助如何能够在努力扩大实现可持续发展目标所需发展融资方面发挥更有效的作用？

(二) 如何改进和协调优惠和非优惠官方资金流动的质量和影响，包括通过创新的筹资模式和工具，以支持这些努力？

(三) 国际一级的哪些体制、政策和规章变革有助于确保全球经济治理适当地支持有效的国际发展合作，促进国内公共资源的调动？

---

\* 《亚的斯亚贝巴行动议程》行动领域 C 和 F (见大会第 69/313 号决议，附件，第二章，C 节和 F 节)。

## 附件二

## 出席情况\*

## 1. 贸发会议下列成员国的代表出席了本届会议：

|           |             |
|-----------|-------------|
| 巴哈马       | 毛里塔尼亚       |
| 巴巴多斯      | 毛里求斯        |
| 多民族玻利维亚国  | 摩洛哥         |
| 布隆迪       | 纳米比亚        |
| 柬埔寨       | 尼泊尔         |
| 加拿大       | 尼日尔         |
| 刚果        | 尼日利亚        |
| 古巴        | 阿曼          |
| 科特迪瓦      | 巴基斯坦        |
| 吉布提       | 巴拿马         |
| 厄瓜多尔      | 菲律宾         |
| 埃及        | 俄罗斯联邦       |
| 萨尔瓦多      | 沙特阿拉伯       |
| 格鲁吉亚      | 西班牙         |
| 德国        | 苏丹          |
| 危地马拉      | 多哥          |
| 圭亚那       | 突尼斯         |
| 伊朗伊斯兰共和国  | 土耳其         |
| 伊拉克       | 乌干达         |
| 牙买加       | 乌克兰         |
| 日本        | 坦桑尼亚联合共和国   |
| 约旦        | 美利坚合众国      |
| 科威特       | 委内瑞拉玻利瓦尔共和国 |
| 老挝人民民主共和国 | 赞比亚         |
| 马里        |             |

## 2. 下列政府间组织派代表出席了会议：

非洲联盟  
非洲、加勒比和太平洋国家  
欧亚经济委员会

\* 本名单仅载列登记的与会者。与会者名单，见 TD/B/EFD/2/INF.1。

阿拉伯国家联盟

法语国家国际组织

伊斯兰合作组织

南方中心

3. 下列联合国机关、机构和计(规)划署派代表出席了会议：

经济和社会事务部

拉丁美洲和加勒比经济委员会

4. 下列专门机构和有关组织派代表出席了会议：

国际劳工组织

国际货币基金组织

世界银行集团

世界卫生组织

5. 下列非政府组织派代表出席了会议：

普通类

世界工程师协会

欧洲债务和发展网络

高等教育学位标准化国际网络

---